

# 消費者被害の未然防止及び救済に向けた取組

## — 特定商取引法・消費者契約法の改正 —

前内閣委員会調査室 谷澤 光

### 1. はじめに

近年、高齢化の進展を始めとした社会経済情勢の変化や違反事業者の手口の巧妙化、複雑化等により、高齢者を中心として消費者被害が増加している。こうした状況等を踏まえ、消費者の利益の保護を図るため、「特定商取引に関する法律」（昭和51年法律第57号。以下「特定商取引法」という。）及び「消費者契約法」（平成12年法律第61号）は、それぞれ改正されることとなった。

第190回国会（常会）に提出された、「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第44号。以下「特商法改正案」という。）及び「消費者契約法の一部を改正する法律案」（閣法第45号。以下「消契法改正案」という。）は、平成28年5月25日、参議院本会議において両案を一括して議題とされ、全会一致で可決・成立した。

本稿では、両法律の成立までの経緯、両法律案の概要及び国会における主な議論を紹介する。

### 2. 両法律の成立までの経緯

#### (1) 特商法改正案の提出の経緯

##### ア 特定商取引法とは

特定商取引法は、訪問販売など消費者トラブルを生じやすい特定の取引類型を対象に、トラブル防止のルールを定め、事業者による不公正な勧誘行為等を取り締まることにより、消費者取引の公正を確保するための法律である。「訪問販売」、「通信販売」、「連鎖販売取引」<sup>1</sup>、「電話勧誘販売」、「特定継続的役務提供」<sup>2</sup>、「業務提供誘引販売取引」<sup>3</sup>及び「訪問購入」の七つの取引類型を規制対象として、被害拡大防止のための行政規制（罰則有り）及び消費者による契約の解除などの民事ルールが設けられている。

##### イ 平成20年改正

特定商取引法は、平成20年に大幅な改正が行われた。平成20年改正前の特定商取引法では、訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売の規制対象を「指定商品」（58項目）、「指定役務」（21項目）、「指定権利」（3項目）に限定していたが、消費者が事業者

<sup>1</sup> 個人を販売員として勧誘し、さらに次の販売員を勧誘させる形で、販売組織を連鎖的に拡大して行う商品・役務の販売。

<sup>2</sup> 長期・継続的な役務の提供とこれに対する高額の対価を約する取引（エステ、語学教室、家庭教師、学習塾、結婚相手紹介サービス、パソコン教室が対象）。

<sup>3</sup> 「仕事を提供するので収入が得られる」と誘引し、仕事が必要であるとして、商品等をもって金銭負担を負わせる取引。

と取引し得る商品やサービスの細分化・多様化に伴い、規制の後追いの原因になっていたため、商品・役務の指定制を撤廃することとした。なお、権利については、権利の外延が不明確であることや、消費者相談の数が極めて少数であるという実態を背景に、権利よりも商品・役務の指定制の見直しが優先され、結果として平成 20 年改正の時点では、指定制の撤廃には至らなかった<sup>4</sup>。

また当時、信用販売の存在や信用販売事業者の不十分な与信審査によって高額契約ができてしまうことも相まって、一つの商品を買ってしまうと次々に商品売りつけられたり、異なる業者が入れ替わり立ち替わり訪問してくるいわゆる「過量販売」による高額な消費者被害の事例が多発していた<sup>5</sup>ことを背景に、訪問販売において、過量販売規制が導入された。

そのほかの主な改正としては、訪問販売において、勧誘応諾意思確認の努力義務規定及び再勧誘の禁止規定が導入された。その背景として、いったん事業者の勧誘が始まってしまうと、明確に断ることが困難である場合が多く、言葉巧みな話術に乗せられたり、数時間にわたり粘られた結果、最終的な契約にこぎつけられてしまうケースが多く、したがって、契約開始段階において、消費者被害の端緒とも言える意思に反した勧誘行為を受けてしまう状況そのものから、消費者を保護することが求められていた<sup>6</sup>。

なお、この平成 20 年改正法（平成 21 年 12 月施行）附則の 5 年後見直し規定を受けて、今般の改正に向けた議論が開始されている<sup>7</sup>。

## ウ 改正に向けた議論

平成 20 年改正法の施行後 5 年経過に先立ち、平成 26 年 2 月、消費者庁と経済産業省が設置した「特商法関連被害の実態把握等に係る検討会」で実態把握等を行った上で、これを踏まえて翌 27 年 1 月、内閣総理大臣から消費者委員会に対して、「特定商取引に関する法律の施行状況を踏まえた購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るための規律の在り方について」諮問が行われた。これを受けて消費者委員会に「特定商取引法専門調査会」が設置され、改正に向けた検討が行われた。その後の「中間整理」に関する意見募集では、「規制や訪問販売・電話勧誘に関する総論的な意見、勧誘規制に関する意見」が大半を占め、規制強化に積極的な意見 545 件に対し、規制強化に反対する意見・慎重な意見は 39,428 件寄せられた。

全 18 回にわたる審議を経て、同年 12 月に公表された「特定商取引法専門調査会報告書」では、①高齢化の進展を始めとする社会経済情勢の変化への対応、②特定商取引の複雑化・多様化への対応、③悪質事業者の手口の巧妙化・複雑化への対応に関し、委員間で意見が一致した点を中心に、今般の見直しにおいて措置すべき具体的な事項についてまとめられた。なお、同検討会での審議に際して、勧誘行為への規制を強化すべきと

<sup>4</sup> 第 2 回消費者委員会特定商取引法専門調査会配布資料 8（平 27.3.27）

<sup>5</sup> 消費者庁取引対策課・経済産業省商務流通保安グループ消費経済企画室編『特定商取引に関する法律の解説』（商事法務、2014 年）29 頁参照。

<sup>6</sup> 前掲『特定商取引に関する法律の解説』59 頁参照。

<sup>7</sup> この見直しとは別に、平成 24 年には、特定商取引法の規制対象に「訪問購入」を追加する等の改正が行われている。

いう意見を基礎付けるP I O－N E T<sup>8</sup>情報の信頼性・立法の根拠の有無が議論となったことも記された。

平成 28 年 1 月 7 日、消費者委員会から内閣総理大臣に対して、同報告書の内容を踏まえた答申が行われ、これに基づく特商法改正案が、同年 3 月 4 日に閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

## （２）消契法改正案の提出の経緯

### ア 消費者契約法とは

消費者契約法は、消費者契約に関する包括的な民事ルール（民法の特別法）として、平成 12 年に成立した（平成 13 年 4 月施行）。消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差に鑑み、契約の取消し及び契約条項の無効等について規定したもので、消費者と事業者との間で締結された契約であれば、あらゆる取引類型、あらゆる商品・役務に係るものが対象となる。

現行の消費者契約法では、消費者は、事業者による不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知、不退去又は退去妨害により契約を締結した場合、これを取り消すことができる<sup>9</sup>。また、事業者の損害賠償責任を免除する条項、消費者が支払う損害賠償の額を予定する条項、消費者の利益を一方的に害する条項等については、不当な契約条項として無効となる<sup>10</sup>。

なお、消費者契約法を民法と比較した場合、消費者契約に係る意思表示の取消しについて、民法における詐欺、強迫の要件の緩和及び抽象的な要件の具体化・客観化を図るものであり、事業者の不当な勧誘によって締結した契約から消費者が離脱することを容易にするとともに、消費者の立証負担を軽くするといった意義がある。また、消費者契約法を特定商取引法などのいわゆる個別業法と比較した場合、個別業法が主として個別分野（特定商取引法の場合は個別の取引類型）においてトラブルの発生・拡大を防止するのに対し、消費者契約法は、消費者契約に係る広範な分野のトラブルについて、公正かつ円滑な解決に資するものであり、両法律は補完的な関係にある<sup>11</sup>。

---

<sup>8</sup> 全国消費生活情報ネットワークシステム（通称P I O－N E T）とは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステムをいう。

<sup>9</sup> 後掲 3（２）ア図表 3 参照。

<sup>10</sup> 後掲 3（２）エ図表 4 参照。

<sup>11</sup> 消費者庁消費者制度課編『逐条解説消費者契約法』（商事法務、2015 年）12 頁参照。

図表 1 消費者問題（取引・契約）に関する法規制

	規制の構造と適用範囲	規制の内容
3階	<p><b>特定商取引法</b> ・訪問販売、電話勧誘販売 その他の<b>特定の取引類型</b>に適用される。</p>	<p>○行政規制 ・不当な勧誘行為の禁止等の法違反に対する行政処分（指示違反、業務停止命令） ※命令違反に対しては罰則が適用</p> <p>○民事ルール ・クーリング・オフ ・中途解約・過量販売の契約解除 ・契約の取消し ・契約条項の無効 等</p>
2階	<p><b>消費者契約法</b> ・消費者契約（消費者と事業者との間で締結される契約）一般に適用される。</p>	<p>○民事ルール ・契約の取消し ・契約条項の無効 ・適格消費者団体の差止請求</p>
1階	<p><b>民法</b> ・すべての契約に適用される。</p>	<p>○民事ルール</p>

(出所)消費者庁資料より筆者作成

## イ 改正に向けた議論

情報通信技術の発達や高齢化の進展など、平成 13 年 4 月の法施行後の社会経済状況の変化に対応する必要がある一方で、消費者契約法の規律のうち、契約締結過程及び契約条項の内容に係る部分（いわゆる「実体法部分」）の抜本的見直しは行われてこなかった<sup>12</sup>。

平成 26 年 8 月、内閣総理大臣から消費者委員会に対して、「消費者契約法について、施行後の消費者契約に係る苦情相談の処理例及び裁判例等の情報の蓄積を踏まえ、情報通信技術の発達や高齢化の進展を始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、契約締結過程及び契約条項の内容に係る規律等の在り方を検討すること」について諮問が行われ、これを受けて消費者委員会に消費者契約法専門調査会が設置され、改正に向けた検討が行われてきた。

全 24 回の審議を経て、同年 12 月に公表された「消費者契約法専門調査会報告書」では、速やかに法改正を行うべき内容を含む論点、及び法改正を行うことについてコンセンサスが得られていないとして引き続き検討を要する論点の方向性を取りまとめた上で、後者については、「改正法案の立案及び国会における審議等も踏まえた上で、適切な時期に本専門調査会において審議を行うこと」とされた。

平成 28 年 1 月 7 日、消費者委員会から内閣総理大臣に対して、同報告書の内容を踏まえた答申が行われ、現時点で法改正を行うべきとされた事項については速やかな法案提出を求めるとともに、同報告書において今後の検討課題として引き続き検討を行うべきとされている論点については、消費者委員会においてさらなる検討を加えた上でできる限り早く答申を行うものとする旨が示された。これを踏まえ、消契法改正案が、同年

<sup>12</sup> 「実体法部分」以外の見直しとしては、平成 18 年改正で適格消費者団体による差止請求制度（消費者団体訴訟制度）を導入し（平成 19 年 6 月施行）、平成 20 年改正で差止請求の対象を景品表示法上の不当表示及び特定商取引法上の不当行為に拡大した（景品表示法関連は平成 21 年 4 月施行、特定商取引法関連は平成 21 年 12 月施行）。なお、食品表示法（平成 25 年法律第 70 号）の制定により、差止請求の対象を食品表示法上の不当表示に拡大した（平成 27 年 4 月施行）。

3月4日に閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

### （3）国会における審議状況

衆議院消費者問題に関する特別委員会において特商法改正案及び消契法改正案の両案を一括して審査した後、平成28年5月10日の衆議院本会議で全会一致をもって可決された。

参議院においては、同月11日の参議院本会議で特商法改正案について趣旨説明を聴取し、質疑を行った。地方・消費者問題に関する特別委員会において両案を一括して審査した後、同月25日の参議院本会議で全会一致をもって可決・成立した。なお、衆参両院の委員会において、特商法改正案に対しては、商品、役務、権利という3分類の枠組みを撤廃することも含めた見直しを検討すること、本法の施行後5年を待たず、適宜適切に見直しを行うこと等を内容とする附帯決議が付され、消契法改正案に対しては、消費者、事業者、消費者行政担当者及び各種の裁判外紛争処理機関等に十分周知すること、消費者契約法専門調査会報告書において、今後の検討課題とされた論点について、改正法成立後遅くとも3年以内に必要な措置を講ずること等を内容とする附帯決議が付された。

## 3. 両法律案の概要

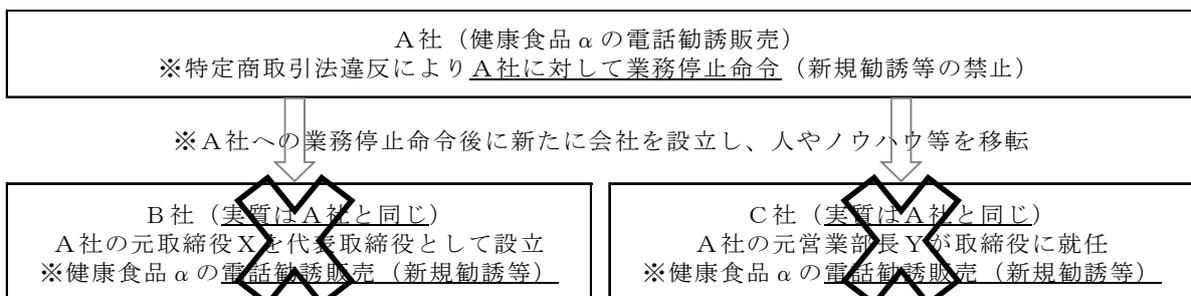
### （1）特商法改正案の概要

#### ア 悪質事業者への対応

業務停止命令を受けた法人の役員等が、処分後直ちに別の法人を立ち上げること等により、実質的に業務を継続する事案など、悪質な事案が頻発している。こうした事案への対応として、主務大臣は、販売業者等に業務の停止を命ずる場合において、当該販売業者等の役員等に対し、停止を命ずる範囲の業務を新たに開始すること等の禁止を命ずることができるものとする。この業務の禁止を命ずる期間については、業務の停止を命ずる期間と同一の期間とすることとしており、業務の停止を命ずることのできる期間の上限をこれまでの1年から2年に引き上げる。

また、刑事罰の強化として、不実告知等に対する法人への罰金を300万円以下から1億円以下に引き上げるとともに、業務停止命令違反に対する懲役刑の上限を2年から3年に引き上げる等の措置を講ずる。

図表2 業務禁止命令制度のイメージ



（出所）消費者庁資料より筆者作成

## イ 所在不明の違反事業者への対応

現行法では、特定商取引法の処分は処分書の交付により実施しているが、インターネット通販においては、ウェブサイトのみによって広告や注文の受付を行い、消費者との連絡手段としてもメールアドレスだけが表示されている場合など、事業者の所在が不明であることが多い。こうした事案に対応するため、主務大臣は、この法律による指示又は命令を行うための書類の送達を受けるべき者の住所等が知れない場合等において、処分書を交付する旨を一定期間掲示することにより事業者に交付されたものとみなし（公示送達により）処分を可能とする。

## ウ 消費者利益の保護

市場への退出・参入を繰り返す悪質事業者の違反行為が「やり得」とならないよう、悪質な違反事業者に対して被害者の利益の保護を徹底させることが必要である。このため、処分事業者（業務停止命令を受けた悪質事業者を想定）に対して、消費者利益を保護するために必要な措置を指示できることを法律上明示することとする。

## エ 電話勧誘販売における過量販売規制の導入（訪問販売ルールの拡張）

電話勧誘販売において通常必要とされる分量を著しく超える量の商品の売買契約の締結について勧誘すること等を指示等の対象とするとともに、購入者等が当該契約の解除等を行うことができるものとする（消費者にその契約を締結する特別の事情がある場合を除く）。

## オ 通信販売におけるファクシミリ広告への規制の導入

通信販売において販売業者等は、その相手方となる者からの請求又は承諾がない場合に、ファクシミリ広告をしてはならないものとする。

## カ 指定権利制の見直し

近年、社債や未公開株等の投資商品等に関するトラブルが増加しており、悪質事業者が、特定商取引法の規制の及ばない商材を用いた投資商法を行っているものと考えられる。こうした事案に対応するため、訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売において規制対象となる権利の範囲に社債その他の金銭債権、株式等を追加し、その名称を特定権利とする。

## キ 取消権の行使期間の伸長

申込者等は、販売業者等が不実のことを告げる行為等をしたことによって意思表示を行った場合、追認することができる時から6月間、これを取り消すことができることとされているところ、当該期間を1年間に伸長する。

## ク 施行期日

この法律は、一部を除き、公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

## (2) 消契法改正案の概要

### ア 過量な内容の消費者契約の取消し

社会の高齢化の進展に伴い、高齢者の判断能力の低下等につけ込んで、大量に商品を購入させる被害事案が発生しており、こうした事案に対応するため、事業者が過量な内容の消費者契約に該当することを知らながら当該消費者契約の締結について勧誘したことにより、消費者が当該消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をした場合に、消費者に取消権を認めるものとする。

図表3 消費者契約法における不当な勧誘行為の例

不当行為の類型	具体的に想定される不当な勧誘行為の例
1. 不実告知 (第4条第1項第1号)	「この機械を取り付ければ電話代が安くなる」と勧誘し、実際にはそのような効果のない機械を販売
2. 断定的判断の提供 (第4条第1項第2号)	元本保証のない金融商品を「確実に値上がりする」と説明して販売
3. 不利益事実の不告知 (第4条第2項)	眺望・日照を阻害する隣接マンション建設計画を知らながら、「眺望・日照良好」と説明し、当該マンション建設計画の事実を説明しないで販売
4. 不退去 (第4条第3項第1号)	消費者の自宅等において、消費者が帰ってほしい旨を告げているのに、長時間にわたり勧誘
5. 退去妨害 (第4条第3項第2号)	事業者の販売店等で、消費者が帰りたい旨を告げているのに、長時間にわたり勧誘
6. 過量販売 (第4条第4項) ※本改正で新設	一人暮らしのお年寄りに対し、その生活の状況を知りつつ、店舗で大量の布団を購入させるなど

(出所) 消費者庁資料等より筆者作成

### イ 重要事項の範囲の拡大

現行法では、事業者の不実告知等があった場合に消費者の意思表示の取消しが認められる対象（重要事項）は、当該消費者契約の目的となるものの内容及び取引条件に限られるが、当該消費者契約の目的となるものに関しない事項についての不実告知による被害事案が発生している。こうした事案に対応するため、重要事項として、当該消費者契約の締結によって当該消費者の生命、身体、財産その他の重要な利益についての損害又は危険を回避する必要性に関する事項を追加するものとする。

### ウ 取消権の行使期間の伸長

不当な勧誘を受けて契約を締結するも、「相談場所が分からないため時間が経過してしまう」、「事業者が怖くてこれ以上関わりたくない」などの事情により、取消権の行使期間を経過してしまう被害事案が生じている。こうした事案に対応するため、消費者契約法の規定による消費者の取消権については、追認をすることができる時から6箇月間行わないときは時効によって消滅するとされているところ、当該期間を1年間に伸長

する。

## エ 消費者の解除権を放棄させる条項の無効

次に掲げる消費者契約の条項は、無効とする。

(ア) 事業者の債務不履行により生じた消費者の解除権を放棄させる条項

(イ) 消費者契約が有償契約である場合において、当該消費者契約の目的物に隠れた瑕疵があること等により生じた消費者の解除権を放棄させる条項

図表 4 消費者契約法における不当な契約条項の例

不当行為の類型	具体的に想定される不当な契約条項の例
1. 事業者の損害賠償責任を免除する条項 (第8条)	いかなる理由があっても事業者は一切損害賠償責任を負わないものとする条項
2. 消費者が支払う損害賠償の額を予定する条項等 (第9条)	消費者が解約した場合、支払済みの代金を一切返金しないとする条項
3. 消費者の利益を一方的に害する条項 (第10条)	賃貸借契約において、借主に過重な原状回復義務を課する条項
4. 消費者の解除権を放棄させる条項 (第8条の2) ※本改正で新設	事業者の債務不履行の場合でも、消費者の解除権を放棄させる条項

(出所) 消費者庁資料等より筆者作成

## オ 第10条の例示

民法、商法その他の法律の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比し、消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重する条項であって、民法第1条第2項<sup>13</sup>に規定する基本原則に反して消費者の利益を一方的に害するものは無効と規定する第10条の例示として、消費者の不作为をもって当該消費者が新たな消費者契約の申込み又は承諾の意思表示をしたものとみなす条項を規定する。

## カ 施行期日

この法律は、一部を除き、公布の日から起算して1年を経過した日から施行する。

## 4. 国会における主な議論

### (1) 特商法改正案に係る議論

#### ア 業務禁止命令の範囲

現行の特定商取引法上、業務停止命令を受けた法人の役員等が業務停止命令後に別の法人を立ち上げる事等によって業務停止命令を潜脱し、同種の業務を行う事例が問題となっている。このため、今般の特商法改正案において、業務禁止命令の制度を創設し、法人が業務停止命令を受ける際に、その役員等に対して、法人に停止を命ずる範囲の業務に関して新たに法人を立ち上げる事等を禁止することとしているが、この「停止を

<sup>13</sup> 「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」(民法第1条第2項)

命ずる範囲」が議論となった。

消費者庁は、「どの範囲の業務について業務停止を命ずるかは個別の事案ごとに処分庁が判断することになる」とした上で、「訪問販売における業務停止命令において、取り扱う商材を限定することなく訪問販売に関する業務の一切の停止を命じた場合には、業務禁止命令を受けた役員等が異なる商材を用いて訪問販売を開始することも業務禁止命令に違反する」旨答弁した<sup>14</sup>。その一方で、「特定商取引法の業務停止命令は取引類型ごとに規定されているものであり、業務停止命令の効力も当該取引類型に関する業務に限定されており、業務禁止命令においても、異なる取引類型における業務を行うことまで禁止されない」旨答弁しており<sup>15</sup>、悪質事業者にとっては、取り扱う商材はそのままに、取引類型を変えて事業を続けることができる可能性を残すこととなった。

### イ 指定権利制の見直し

特定商取引法は、平成 20 年改正で訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売の規制対象における商品・役務の指定制を撤廃することとしたが、権利については指定制の撤廃には至らなかった<sup>16</sup>。今般の特商法改正案において、指定権利制を見直し、「特定権利」に改めたことにより、従来の制度の下で指摘されてきた隙間事案を防ぐことができるのか議論となった。この点について消費者庁は、「役務の解釈を見直すとともに、社債や未公開株等を特定権利として新たに特定商取引法の規制対象に追加することにより、規制の隙間とされているものも含めて、現在生じている消費者トラブルについては十分な対応ができるものと考えており、規制の後追いという問題は生じない」旨答弁した。また、役務と権利の整理について、「現行法の役務は各種の労務又は便益を意味するものと解されているが、これは幅広い概念であり、今般の見直しにおいては、仮に事業者が権利の取引と主張するような場合であっても、その取引の実態において労務又は便益の提供を内容としていると考えられるものについては役務の提供として特定商取引法の規制の対象とすることとしている。他方、社債や未公開株等については特定商取引法上の役務として位置付けることは困難であり、今回の改正においては、これらを特定権利として新たに特定商取引法の規制対象として位置付けた」旨答弁した<sup>17</sup>。

### ウ 5年後の見直し規定

特商法改正案附則第 6 条において、「政府は、この法律の施行後 5 年を経過した場合において、この法律による改正後の特定商取引に関する法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」という、いわゆる見直し規定が盛り込まれた。前述したように、今般の特定商取引法の改正も平成 20 年改正法に盛り込まれた見直し規定に基づき議論が開始されたわけであるが、この 5 年という期間が、日々刻々と変化する現代の社会情勢と比べて長すぎるのではないかとの指摘がなされた。消費者庁は、「これは 5 年を経過しないといわ

<sup>14</sup> 第 190 回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第 11 号 2 頁（平 28.5.20）

<sup>15</sup> 第 190 回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第 11 号 2 頁（平 28.5.20）

<sup>16</sup> 前述 2（1）イ参照。

<sup>17</sup> 第 190 回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第 10 号 5 頁（平 28.5.18）

ゆる見直しを行うことができないという旨の規定ではなく、改正法の施行状況、あるいは消費者のトラブルの状況、あるいは経済社会の変化等を見ながら、消費者委員会からの答申を十分踏まえつつ、見直しを行う必要が生じた場合には適切な対応を行っていくという前提での規定である」旨答弁した<sup>18</sup>。

なお、これに関し、参議院地方・消費者問題に関する特別委員会における特商法改正案に対する附帯決議において、政府が適切な措置を講ずべき事項の一つとして、「特定商取引に係る消費者被害の未然防止及び救済を効果的に推進するため、本法の施行状況及び消費者被害の発生状況を踏まえ、新たな消費者被害の発生が認められるなど見直しの必要が生じた場合には、本法の施行後五年を待たず、適時適切に見直しを行うこと」が盛り込まれた。

## エ 平成 20 年改正の効果

平成 20 年改正により特定商取引法に導入された、訪問販売における再勧誘の禁止規定の効果について議論となった。消費者庁の調査結果<sup>19</sup>に基づき、「後日また勧誘を受けた、断っても勧誘を続けられたなど、再勧誘を受けた消費者は、訪問販売、電話勧誘販売それぞれの類型で約 4 割に上」ることについて、導入の効果を疑問視する意見が出された<sup>20</sup>。これに対し河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、「平成 22 年度から 26 年度までの 5 年間で、再勧誘禁止違反として国及び都道府県で 94 件の処分を行い、これは全ての処分のうちの約 3 割に相当する」旨答弁するとともに、事業者による自主規制の効果について、「消費者委員会特定商取引法専門調査会において消費者庁が示した事業者アンケートの結果によれば、回答した事業者の約 8 割が再勧誘禁止を遵守する措置を講じているとの結果を出している」旨答弁するなど、再勧誘の禁止規定が「有効に機能している」との認識を示した<sup>21</sup>。

## (2) 消契法改正案に係る議論

### ア 過量な内容の消費者契約の取消し

改正後の第 4 条第 4 項は、その前段において過量な内容の消費者契約の取消しについて、次のように定めている（下線部は筆者記入）。

「消費者は、事業者が消費者契約の締結について勧誘をするに際し、物品、権利、役務その他の当該消費者契約の目的となるものの分量、回数又は期間（以下この項において「分量等」という。）が当該消費者契約にとっての通常の分量等（消費者契約の目的となるもの内容及び取引条件並びに事業者がその締結について勧誘をする際の消費者の生活の状況及びこれについての当該消費者の認識に照らして当該消費者契約の目的となるものの分量等として通常想定される分量等

<sup>18</sup> 第 190 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 4 号 5 頁（平 28. 4. 27）

<sup>19</sup> 消費者庁が平成 27 年 3 月に実施した「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX 勧誘に関する意識調査」を指す（第 4 回消費者委員会特定商取引法専門調査会配布資料 1（平 27. 4. 28））。

<sup>20</sup> 第 190 回国会参議院本会議録第 25 号（平 28. 5. 11）

<sup>21</sup> 第 190 回国会参議院本会議録第 25 号（平 28. 5. 11）

う。以下この項において同じ。)を著しく超えるものであることを知っていた場合において、その勧誘により当該消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をしたときは、これを取り消すことができる。」

ここでいう「当該消費者契約にとっての通常分量等」の判断基準について、消費者庁は、「当該消費者にとっての通常分量等については、まず一つは、消費者契約の目的となるものの内容。二つ目は、取引条件。三つ目は、事業者がその締結について勧誘をする際の消費者の生活の状況。四つ目は、その消費者の生活の状況についての当該消費者の認識。これらを総合的に考慮に入れた上で、一般的、平均的な消費者を基準として、社会通念をもとに規範的に判断されるものとしている。また、当該消費者契約の目的となるものの分量等が当該消費者にとっての通常分量等を著しく超えるか否かについても、一般的、平均的な消費者を基準という形で、社会通念をもとに規範的に判断される」旨答弁した<sup>22</sup>。また、「消費者の生活の状況」の具体例について、消費者庁は、「消費者の生活の状況には、消費者の世帯構成人数、職業、交友関係等の日常的な生活の状況のほか、たまたま友人が家に遊びに来る等の一時的な生活の状況も含まれる」と答弁した<sup>23</sup>。

#### イ 重要事項の具体例

改正後の第4条第5項第3号は、「重要事項」について、次のように定めている。

「前2号に掲げるもののほか、物品、権利、役務その他の当該消費者契約の目的となるものが当該消費者の生命、身体、財産その他の重要な利益についての損害又は危険を回避するために通常必要であると判断される事情」

この第3号に該当する「重要事項」が具体的にどのようなことを想定しているのか議論となった。この点について河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、「現在の消費者契約法では、消費者契約の目的となるものに関しない事項について不実告知があったとしても取消しをすることができない。このような不実告知による消費者被害というのが生じている。これは、よく言われるように、床下にシロアリがいるからと言われて、実はシロアリがいないのに床下の換気扇を付けた事例ということである。このような消費者被害において不実告知による取消しができるようにする観点から、重要事項の範囲を今回拡大させていただいた」旨答弁した<sup>24</sup>。

また、同号中の「損害又は危険」の解釈について、山林の所有者の事案を具体例として契約の取消しの有無が議論となった。事案は、「山林の所有者が測量会社から電話勧誘を受けた際に、当該山林に売却可能性があるという説明を受けて測量契約と広告掲載

<sup>22</sup> 第190回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第4号12頁（平28.4.27）

<sup>23</sup> 第190回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第4号4頁（平28.4.27）

<sup>24</sup> 第190回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会議録第10号3頁（平28.5.18）

契約を締結したが、実際には市場流通性が認められない山林であった。」<sup>25</sup>というものであり、不実告知による取消しが認められるのか、また、どの点をもって損害又は危険を回避するためという条件に当たるのか、質疑がなされた。消費者庁は、「改正により追加される重要事項では、損害又は危険を回避するためであることが要件とされており、ここで言う損害には、利益を得られなかったという消極的な損害も含まれる。山林の売却による利益を得られないことは、財産についての損害又は危険に該当する。そして、山林を売却するためには測量や広告が必要であり、損害又は危険を回避するために測量契約及び広告掲載契約は通常必要であると判断される。したがって、不実告知による取消しが認められる」旨答弁した<sup>26</sup>。

### ウ 今後の検討課題

消費者契約法専門調査会報告書において、今後の検討課題として引き続き検討を行うべきとされている論点について、専門調査会の速やかな再開を求める意見が、複数の委員から出された。主な課題について、内閣府消費者委員会事務局は、「消費者契約法に関して、消費者契約法専門調査会の報告書では、今後の検討課題として、勧誘の要件の在り方、あるいは困惑類型の追加、不当条項の類型の追加等々が指摘をされている」旨答弁した上で、専門調査会の再開時期について、「再開に向けての準備で事務方でできることは既にもう始めており、国会の御審議を踏まえて、なるべく早く専門調査会自身を立ち上げて再開したい」旨答弁した<sup>27</sup>。この点については、河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）も、「幾つか論点が積み残されたものについては、消費者委員会も認識をしており、できるだけ早く次の答申をするということになっており、消費者庁、消費者委員会、しっかり意見交換をしながら、なるべく早く次の答申につなげたい」旨答弁している<sup>28</sup>。

## （３）両法律案に係る議論

### ア 法改正後の周知

法改正後の制度運用を実効性あるものとするためには、改正の内容について、一般国民に対し広く周知し、理解の促進を図ることが重要である。消費者庁は、法改正後の周知について、「しっかりと逐条解説等において丁寧に解説をしていくことが重要と考えており、同時に、消費者、事業者、消費者行政担当者向けの説明会を積極的に開催することや、全国各地の消費生活センターで相談業務を担う消費生活相談員向けの研修も開催することによって、しっかり周知してまいりたい」旨答弁した<sup>29</sup>。

なお、これに関し、衆参両院の消契法改正案に対する附帯決議において、政府が適切な措置を講ずべき事項の一つとして、消費者、事業者、消費者行政担当者及び各種の裁判外紛争処理機関等に十分周知する旨がそれぞれ盛り込まれた。

<sup>25</sup> 第190回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第10号6頁（平28.5.18）

<sup>26</sup> 第190回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第10号6頁（平28.5.18）

<sup>27</sup> 第190回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第11号8頁（平28.5.20）

<sup>28</sup> 第190回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号5頁（平28.4.28）

<sup>29</sup> 第190回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第4号4頁（平28.4.27）

## イ 事前勧誘拒否制度の必要性

前述したように、いったん事業者の勧誘が始まってしまうと、明確に断ることが困難である場合が多く、言葉巧みな話術に乗せられた結果、最終的な契約にこぎつけられてしまうケースは存在する。こうしたトラブルから消費者を守るために、地方公共団体によっては、「訪問販売お断り」等の張り紙・シール等<sup>30</sup>を配布し、条例で効力を担保しているところも多い。そこで、特定商取引法上「訪問販売お断り」等の張り紙・シール等を位置づけるといった事前勧誘拒否制度の導入や、いわゆる「不招請勧誘」規制の必要性について議論となった。

こうした勧誘規制の見直しの必要性について、河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、「消費者委員会の専門調査会において、訪問販売に係る勧誘規制の見直しについての議論が行われたが、法改正による勧誘規制の強化及び現行法の解釈の見直しの必要性について、委員間で共通認識が形成されるには至らなかったと承知している」とした上で、「現時点において、この委員会では、法執行の強化、再勧誘禁止等の法令遵守の徹底あるいは勧誘受諾意思の確認の励行の自主規制の強化、その他の取組をまず推進するという点について委員会で意見が一致をしたと承知しており、まずこれらの取組をしっかりと進めたい」旨答弁した<sup>31</sup>。

## (4) 消費者問題全般に係る議論

### ア P I O - N E Tに係る議論

特定商取引法専門調査会においては、高齢者等の被害を未然に防止するなどの観点から、平成 20 年改正により導入された再勧誘禁止制度に加え、訪問販売・電話勧誘販売の勧誘行為への法改正による規制強化を求めるなどの意見が示された。その意見の根拠として示された P I O - N E T 情報については、種々の相談情報が客観的に整理しきれていない等の問題があるため、立法の必要性を厳密に基礎付けるデータベースたり得ず、そもそもの立法の根拠が認められないなどの意見が示され、P I O - N E T 情報の信頼性・立法の根拠の有無を中心とした議論が行われた<sup>32</sup>。

この点について河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、「P I O - N E T の情報は、相談者からの申出情報ではあるが、専門性を有する相談員が事実関係を聴取、チェックしてシステムへ入力した後に、地方公共団体の職員が精査、決裁した上で登録をされているということを考えれば、相応の信頼性がある。また、同じような相談

<sup>30</sup> 消費者庁は、当該張り紙・シール等について、『『契約を締結しない旨の意思』を表示する方法に関しては、消費者が明示的に契約締結の意思がないことを表示した場合を指し、具体的には、事業者からの勧誘に対し、『いません』『お断りします』などと伝えることが必要です。例えば、『訪問販売お断り』と記載された張り紙・シール等を貼っておくことは、意思表示の対象や内容、表示の主体や表示時期等が必ずしも明瞭でないため、特定商取引法においては、『契約を締結しない旨の意思』の表示には当たらないこととなります。』として、特定商取引法上の効力は否定しつつ、地方公共団体が条例でステッカー等を用いた勧誘規制を独自に置くことを排除するものではないという立場を示している（第 4 回消費者委員会特定商取引法専門調査会配布資料 1（平 27. 4. 28））。

<sup>31</sup> 第 190 回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第 10 号 12 頁（平 28. 5. 18）

<sup>32</sup> 特定商取引法専門調査会報告書 15 頁

情報が多数登録された場合は真実性がより高いものと認められ、十分に信頼性を有すると判断され、P I O－N E Tの情報を基に政府、各省庁が立法を行ってきたところであるため、この情報が信頼がないということはありません。今後そのような前提で議論が行われたときには、政府として承服しかねるということをきちんと申し上げたい」旨答弁した<sup>33</sup>。

### イ 消費者庁等の移転問題

消費者庁、消費者委員会及び国民生活センター（以下「消費者庁等」という。）の徳島県への移転問題をめぐっては、日本弁護士連合会や消費者団体等から多くの反対の声が上がっており、衆参両院における法案審査の際にも大きな議論となった。

河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、消費者庁等の移転の試行について、「消費者庁では、3月に行った徳島県における試行の結果を踏まえて、7月には第2弾として、もう少し規模の大きい長めの試行を実施する予定であり、現在、試行を行う期間や業務等について検討を進めている。また、消費者委員会では、ICTを活用した会議運営の検証等を進めているほか、国民生活センターでは、研修及び商品テストについて徳島県において試験的に業務を実施している」旨答弁した<sup>34</sup>。また、この件について日本弁護士連合会や消費者団体等から多くの反対の声が上がっていることや、移転後に国の機関としての機能の維持向上が期待できるのかといったことについて、「全国各地の消費者、消費者行政の関係者の声を踏まえ、引き続き試行とその検証を行いつつ、機能の維持向上が期待できるか、移転先以外を含めた理解が得られるかといった点を含めて、消費者庁に期待されている役割が果たせるかどうかといった観点から検討を進めていく」旨答弁した<sup>35</sup>。

なおこれに関し、参議院地方・消費者問題に関する特別委員会における消契法改正案に対する附帯決議において、「消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの徳島県への移転については、本法等消費者庁所管の法令の運用に重大な影響を与えかねないため、慎重に検討すること。」が盛り込まれた。

## 5. おわりに

一般の法改正は、特定商取引法は平成24年改正から4年ぶり、消費者契約法は実体法部分では初めての見直しとなった。平成21年（第171回国会（常会））以降は、毎国会、消費者問題に関する特別委員会（参議院においては、第189回国会から地方・消費者問題に関する特別委員会）が設置されているが、特商法改正案及び消契法改正案の両案を一括して審査するのは初めてのことであり、衆参両院において非常に熱心な議論が行われた。前述したように、特定商取引法と消費者契約法は補完的な関係にあるため、両法律を比較しながら議論がなされたことは、今後の消費者行政にとって大変有益なことであったと言える。また、消費者契約法専門調査会報告書において、今後の検討課題として引き続き検

<sup>33</sup> 第190回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会会議録第11号8頁（平28.5.20）

<sup>34</sup> 第190回国会参議院本会議録第25号（平28.5.11）

<sup>35</sup> 第190回国会参議院本会議録第25号（平28.5.11）

討を行うべきとされている論点についても、河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）及び内閣府消費者委員会事務局から、専門調査会の再開に前向きな答弁を得られたことで、国会論議を踏まえた積極的な検討が期待されるところである。

（やざわ ひかる）